



Expertises scientifiques et décisions publiques

Jean-Pierre Galland

► To cite this version:

Jean-Pierre Galland. Expertises scientifiques et décisions publiques. Annales des Ponts et Chaussées, 1997, Dossier Décision Publique, 81, pp.32-38. hal-01296625

HAL Id: hal-01296625

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01296625>

Submitted on 8 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

EXPERTISES SCIENTIFIQUES ET DÉCISIONS PUBLIQUES*

Jean-Pierre Galland

SI L'ON VEUT DONNER UN APERÇU, MÊME EN QUELQUES PAGES ET S'AGISSANT DU SEUL CAS FRANÇAIS, DE LA PLACE ACTUELLE DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE DANS LES DÉCISIONS PUBLIQUES, IL CONVIENT AUPARAVANT DE REVENIR SUR CERTAINS ÉLÉMENTS HISTORIQUES QUI FONDENT DIVERSES MODALITÉS DU RAPPORT ENTRE EXPERTISE ET DÉCISION. EN PARTICULIER, SI LES TERMES MÊMES « D'EXPERT » ET « D'EXPERTISE » SONT SI AMBIGUS, C'EST QUE CES TERMES ONT HISTORIQUEMENT ÉTÉ, ET CONTINUENT D'ÊTRE EMPLOYÉS, DANS DES CONTEXTES FORTS DIFFÉRENTS : À CÔTÉ DE L'EXPERT « MODERNE », C'EST-À-DIRE DE L'EXPERT SCIENTIFIQUE, SUBSISTENT D'AUTRES FORMES PLUS ANCIENNES D'ASSISTANCE À LA DÉCISION, QUI ONT PRÉALABLEMENT MODELÉ LE SENS DU MOT LUI-MÊME.

A partir de quelques travaux français qui ont porté sur l'évolution sémantique des mots « expert » et « expertise »¹, je proposerai d'abord une schématisation des trois principales situations d'expertise : l'expertise judiciaire, l'expertise professionnelle, et l'expertise scientifique.

L'EXPERT JUDICIAIRE

Le très officiel Dictionnaire de l'Académie Française, de même d'ailleurs que les autres dictionnaires qui lui sont contemporains, donne tout au

long du XIX^e siècle une définition invariable, claire et univoque, des termes « expert » et « expertise ». L'adjectif « expert » qualifie celui qui « est fort versé en quelque art qui s'apprend par l'expérience », et, pour ce qui nous concerne ici, « il s'emploie souvent au substantif, au masculin, et se dit des gens nommés par autorité de justice, ou choisis par les parties intéressées, pour examiner, pour estimer certaines choses, et en faire leur rapport ». Quant au mot « expertise », il est au siècle dernier invariablement qualifié en premier lieu de « terme de jurisprudence » et renvoie aux « visite et opération des experts ; ce qui a lieu dans un différend, lorsque le juge ou les arbitres nommés par les parties, n'ayant pas une entière connaissance de l'objet de la contestation, ont recours aux lumières des gens de l'art, pour en faire l'examen, l'estimation, ou l'appréciation »².

Ainsi au XIX^e siècle, l'expert est essentiellement un auxiliaire de la justice, chargé par le juge, dans des conditions *a priori* précisément définies, de rendre un avis sur une question ciblée.

L'EXPERT PROFESSIONNEL

« Bien que le référentiel juridique s'impose à l'esprit lorsqu'on évoque les experts, le domaine d'action de ces spécialistes ne s'est jamais limité au droit. »³ : « Les « mesureurs » du XIV^e siècle, les « jurés arpenteurs » et autres experts du XVI^e siècle... avaient une existence légale propre et étaient groupés en corporations. Leur légitimité tenait à leur institution par ordonnance royale, ce qui leur donnait une autorité déléguée »⁴.

La question de la mesure, essentiellement en vue de la collecte de l'impôt royal, est centrale dans



La station d'épuration d'Achères (Yvelines).
DREIF/Gauthier

l'activité de ces divers spécialistes de l'Ancien Régime.

On retrouvera, bien longtemps après la Révolution Française et l'abolition des corporations, des fonctions relativement similaires, parfois très strictement régies au sein de métiers : les experts-comptables, les géomètres-experts, les experts d'assurance ou les experts en œuvres d'art, vont se rendre indispensables au cours du XX^e siècle en développant des compétences ciblées en termes de mesure, de calcul, ou d'assignation de la valeur.

Ces deux premières catégories de l'expertise, qui ne sont d'ailleurs pas totalement étanches – il arrive fréquemment qu'un expert professionnel soit agréé auprès de tel ou tel tribunal –, ont en commun un certain nombre de caractéristiques qui fondent la légitimité de l'expert :

– un savoir et une expérience pratique (étymologiquement, l'expert est « celui qui a fait l'épreuve de... ») ;

– une caution délivrée par une autorité (corporation, profession, ordre) ;

– un statut d'extériorité vis-à-vis des acteurs de la situation dans laquelle l'expert est amené à intervenir.

Mais ce qui caractérise peut-être le plus fortement ces deux formes « primitives » de l'expertise, c'est

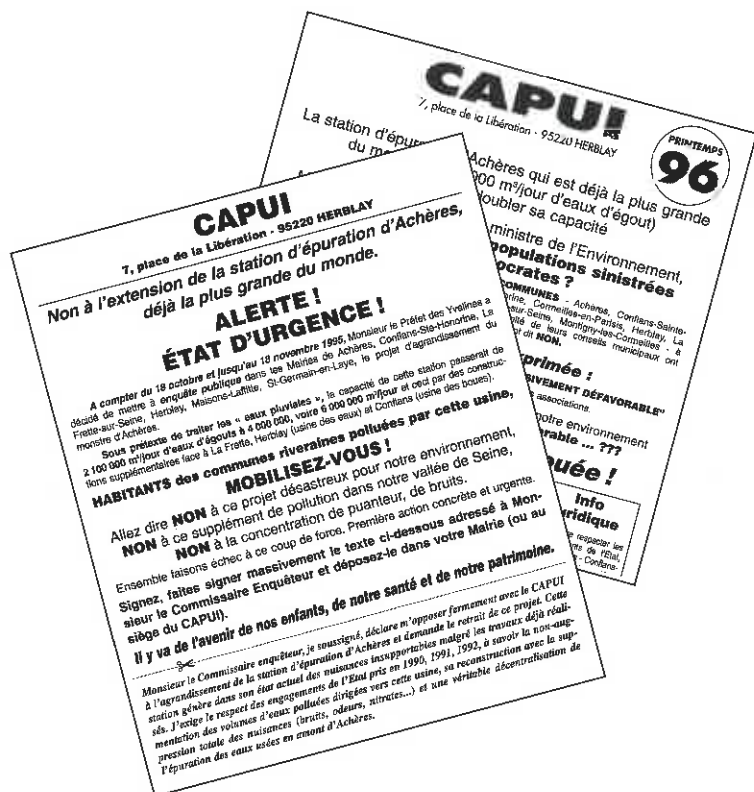
* Cet article s'inspire largement du travail collectif mené avec Geneviève Decrop (Futur Antérieur) et Claude Gilbert (CNRS-Programme Risques Collectifs et Situations de Crise), lors du récent séminaire CPVS-DRAST « Les risques de l'expertise ; actes d'expertise et responsabilité ».

1. Philippe Fritsch, Situations d'expertise et expert système, dans *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, CRESAI, 1985 ; Christiane Restier-Melleray, Expert et/and expertise, des mots qu'il faut traduire, dans *Les experts sont formels*, sous la dir. de Jacques Theys, cahier n° 13, GERMES, 1991.

2. Dictionnaire de l'Académie Française, 6^e éd., Paris, 1835.

3. C. Restier-Melleray, *op. cit.*

4. P. Fritsch, *op. cit.*



Supports de communication et annonce d'expertises indépendantes n'auront pas suffi à calmer les vives oppositions suscitées par le projet d'extension de la capacité de traitement de la station d'épuration d'Achères, destiné à faire face aux apports de temps de pluie.

que la nature des travaux effectués (examens, constats, vérifications et estimations) dessine une figure de l'expert qui fait de lui « celui qui vient après coup, pour dire le vrai »⁵, suite à un litige, un accident, ou tout autre objet de conflit entre des intérêts le plus souvent particuliers.

L'EXPERT SCIENTIFIQUE

Si l'on se réfère à quelques unes des figures les plus actuelles de l'expertise scientifique (l'expert en environnement, en santé publique,...), on voit que sa pratique courante et sa légitimité à intervenir dans des situations sont, pour partie au moins, différentes des caractéristiques ci-dessus rapidement évoquées, de l'expert « traditionnel ».

Deux points, en particulier, sont à mettre au registre d'une bifurcation importante :

– d'une part, l'expert scientifique est de plus en plus fréquemment utilisé, non plus pour dire le vrai sur

une situation passée, mais plutôt pour mobiliser son savoir pour anticiper l'avenir. Et sous cet angle, il intervient de fait le plus fréquemment en tant qu'auxiliaire de la décision publique, et non plus tellement pour le règlement de conflits d'ordre privé ; – d'autre part, davantage même que de sa propre expérience, il tire sa légitimité des avancées de la science.

C'est, pour le dire rapidement, le caractère « scientifique » des avis qu'il donne, de même que c'est le caractère « public » des décisions qu'il fonde, qui confèrent à l'expert moderne une place prépondérante et controversée dans la société actuelle.

Pour schématiser davantage encore cette discontinuité, je ferai ici l'hypothèse qu'en fait, bien que ces deux termes n'aient sans doute pas été employés à l'époque, l'idée même « d'expertise scientifique » en rapport avec la « décision publique » s'affermir progressivement au long du XIX^e siècle. C'est en effet essentiellement à cette période de l'histoire, dans la plupart des pays en pleine industrialisation

et en France en particulier, qu'un certain nombre de problèmes « de société » (la « question sociale » de manière générale, mais aussi toutes sortes de sous-questions plus précises, telles celles de l'hygiène ou de la criminalité) ont été timidement mais peu à peu mis en débat sur la place publique, sous la pression d'un certain nombre d'inventeurs de nouvelles sciences. Et la plupart de ces nouvelles sciences (démographie, hygiénisme, anthropométrie,...) reposaient sur un socle commun : l'impresionnante collecte de statistiques en tous genres, « l'avalanche des nombres »⁶ qui a caractérisé le XIX^e siècle, allaient permettre une connaissance « objective » de la société. Il s'agissait alors, pour ces inventeurs ou découvreurs, d'aider à la mise au point de nouvelles manières de gouverner qui prennent en compte la réalité des différences et similitudes à l'intérieur du corps social, en bref qui s'appuient sur « des faits ». Condorcet le précurseur, Villermé, Quételet, Bertillon, et bien d'autres « intellectuels » du XIX^e, ont, par delà leurs différences, ceci en commun qu'ils cherchent de plus en plus, au fur et à mesure que passe le siècle, à fournir des arguments scientifiques aux décideurs politiques, ces arguments étant supposés fonder l'intérêt collectif. De même les ingénieurs-réformateurs sociaux français perfectionnèrent-ils le calcul économique⁷ en même temps qu'ils définissaient « l'intérêt général ».

Ainsi, si l'on accepte cette hypothèse, on voit que les premiers « experts scientifiques » n'ont pas été véritablement mandatés par le pouvoir politique pour fournir des avis sur telle ou telle question ; à l'inverse, ils ont commencé à exister en s'élevant plutôt contre des formes plus traditionnelles et plus arbitraires de pouvoir, et davantage en formulant de nouveaux problèmes (et éventuellement leurs solutions) qu'en répondant scientifiquement à une « demande » explicite⁸.

Mentionnons également, à ce stade, que l'intérêt collectif ou général à propos duquel savants et politiques se sont à la fois opposés puis rencontrés était en fait clairement l'intérêt national⁹.

Si l'on est en droit de penser que l'expertise scientifique s'est plutôt historiquement développée en décalage par rapport à la demande politique, il faut en revanche prendre acte d'un revirement progressif qui, au cours du XX^e siècle, a peu à peu rapproché la décision publique et la science.

Pour résumer en une phrase près d'un siècle de débats et de conflits plus ou moins explicites sur la question désormais posée des rapports entre science et politique, il faut rappeler que ce rapprochement a d'abord été voulu, valorisé et théorisé, de manière très générale et sous certaines précautions, par quelques-uns des plus importants analystes de la société du XX^e siècle¹⁰, puis vigoureusement critiqué par d'autres¹¹, qui ont commencé à dénoncer l'emprise croissante de la « technocratie » et la « scientification » du politique.

Dans le cas de la France et au tournant des années 70, la critique de la technocratie a largement redoublé et s'est alimentée d'une critique du statut de l'expert technique et scientifique, lequel appartenait à l'administration, et en particulier aux grands corps de l'État¹². Et la spécificité du cas français, s'agissant des rapports entre expertise scientifique, exercice de la démocratie, et décision politique, a plus récemment été passée au crible de la comparaison internationale, essentiellement franco-américaine¹³, parfois à partir de l'émergence

5. P. Fritsch, *op. cit.*

6. Selon l'expression de Ian Hacking, *The taming of chance*, Cambridge University Press, 1990.

7. François Etemer, « L'ingénieur d'État et l'intérêt général », dans *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire de partage des rôles*, dossier TTS (CPVS-DRAST) n° 27, juin 1994.

8. Ainsi, l'expertise n'est-elle pas qu'un instrument d'aide à la décision publique, mais « dans le vocabulaire de Michel Foucault, une forme de rapport savoir-pouvoir », François Ewald, « L'expertise, une illusion nécessaire », dans *Les experts sont formels*, *op. cit.*

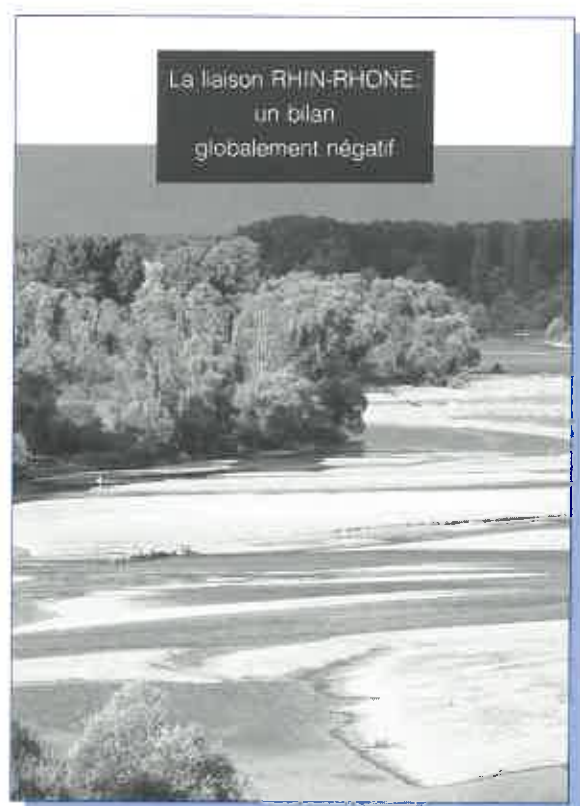
9. La volonté de mettre « l'expertise scientifique » au service du pouvoir politique étatique est particulièrement claire chez l'un des plus grands statisticiens (et eugéniste) anglais, Karl Pearson, en particulier dans son ouvrage *Function of Science in the Modern State* (Cambridge 1902), d'après Theodore M. Porter, *The rise of statistical thinking 1820-1900*, Princeton University Press, 1986.

10. Notamment Max Weber.

11. Jürgen Habermas, *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, 1973 (Francfort, 1968).

12. Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Ed. d'Organisation, 1973 ; Françoise Dreyfus, « La professionnalisation dans l'administration : recherche sur la fonction idéologique de l'expertise », *Annuaire international de la fonction publique*, 1975-76.

13. Christiane Restier-Melleray, « Experts et expertise scientifique ; le cas de la France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, n° 4, août 90.



Des avis fortement contrastés pour un projet qui justifie que les expertises se poursuivent et s'affinent.

de nouveaux domaines de l'expertise, tel l'environnement¹⁴.

Jusqu'à ces dernières années effectivement, l'expertise à la française est rendue invisible par sa proximité ou son intrication avec les fonctions d'autorité : les grands organismes de recherche créés après la seconde guerre mondiale sont soit peu soucieux d'expertise (CNRS), soit au service des objectifs étatiques (CEA), et l'essentiel de l'expertise, en matière tout au moins de décision publique, réside dans les départements ministériels.

Sans renier la pertinence des travaux qui viennent d'être mentionnés, et qui montrent à quel point l'expert scientifique français est historiquement proche de l'État décideur, je voudrais insister ici sur quelques évolutions très récentes qui vont plutôt dans le sens opposé, et qui tendent ainsi à compliquer l'analyse actuelle des rapports entre expertise scientifique et décision publique. Plus précisément et pour schématiser également ce point, je voudrais montrer en quoi la multiplication et la diversification

de la commande d'expertise en matière de décision publique affectent de nos jours une nouvelle fois le statut même de l'expert : en un mot l'expertise scientifique, telle qu'elle s'est développée depuis le XIX^e siècle jusqu'aux années 1970, visait essentiellement à infléchir ou aider, et ce surtout en France, les décisions publiques étatiques ; l'expertise qui se multiplie maintenant, aussi bien pour des raisons politiques (décentralisation, Europe) que pour des raisons internes à la science (prise en compte de problèmes d'environnement globaux et planétaires), ne s'articule plus désormais forcément à la seule entité politique qu'est la nation ou l'État ; de sorte qu'il faut depuis peu poser la question des rapports entre expertises scientifiques et décisions politiques à l'aide d'un double pluriel, tant les niveaux territoriaux de rencontre de ces deux notions deviennent multiples. Et cette explosion quantitative, cette banalisation de l'expertise scientifique, contribuent à faire surgir des problèmes d'un type nouveau.

EXPERTISES SCIENTIFIQUES ET DÉCISIONS PUBLIQUES

Au début du premier septennat de F. Mitterrand, deux grandes lois de natures fort différentes ont été votées à quelques mois d'intervalle, avec des conséquences croisées tout à fait importantes pour le sujet qui nous intéresse ici :

– La loi du 15 juillet 1982 « d'orientation et de programmation de la recherche et le développement technologique de la France », qui visait à « mettre la science au service de la société », a en fait contribué par divers de ses aspects à entamer le cordon ombilical qui reliait traditionnellement l'expert à l'État. Le souci affiché par exemple d'une meilleure connexion entre recherche et industrie, la volonté d'une plus grande ouverture et d'une plus grande autonomisation des ressources au sein des établissements publics de recherche (avec notamment la création de la catégorie nouvelle des EPST, établissements publics à caractère scientifique et technologique ¹⁵) ont d'une certaine manière labellisé l'ouverture des chercheurs publics à des commanditaires nouveaux et multiples.

– Parallèlement, la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, officialisait finalement la possibilité de décisions publiques à une échelle infra-étatique.

D'où un redéploiement tous azimuts de l'expertise scientifique, sachant que « la mission nationale des métiers de la recherche inclut le transfert et l'application des connaissances... dans tous les domaines contribuant au progrès de la société » ¹⁶, envers cinq types principaux de bénéficiaires ou demandeurs : les pouvoirs publics « nationaux » (administrations, mais aussi collectivités territoriales), les institutions européennes, les institutions des pays en développement, les organisations sans but lucratif représentant des professions ou des groupes de citoyens, enfin les sociétés privées industrielles ou de services ¹⁷. Ajoutons que ce redéploiement s'est doublé d'une exploration large de toute la palette des rapports possibles entre expert (institutionnel ou individuel) et commanditaire, car « même si, globalement, la consultation tournée vers le monde industriel est individuelle et payante, et si l'aide à la décision publique est souvent institutionnelle et gratuite, toutes les formes intermédiaires se rencontrent... » ¹⁸.

Avec cette évolution encore partielle et timide, l'expertise scientifique tend à se contractualiser et à s'autonomiser de la fonction d'autorité, ce qui n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes nouveaux (contradictions entre tel dire d'expert et la position de son institution, mise au jour de controverses scientifiques ou de querelles d'intérêts, par exemple entre diverses échelles territoriales de décision publique).

Mais ce faisant, l'acte d'expertise lui-même tend à devenir visible, et ce d'autant plus que les media jouent un rôle croissant dans sa mise en scène.

Parallèlement à cette « décentralisation » de l'expertise scientifique vers des niveaux infra-étatiques de la décision publique, de nouveaux « territoires » s'ouvrent ou sont redessinés par la communauté scientifique internationale, soit en raison de l'affermissement de nouvelles entités politiques (Europe), soit, et plus fréquemment, par suite de l'émergence de nouveaux problèmes : l'expertise en environnement, si l'on peut rassembler sous une même appellation des savoirs et des champs d'application aussi divers, entretient ainsi un rapport complexe avec de multiples niveaux de la décision publique, et certaines « affaires » récentes (la crise de la vache folle, cette fois en santé publique) sont l'occasion d'une redistribution transnationale des relations entre savoirs et pouvoirs.

Et l'expertise classique, traditionnelle en France, de conseil de l'État central, renouvelle pour partie ses modes de faire et d'aide à la résolution des grands problèmes nationaux du moment (Comités d'éthique, certaines « expertises collectives » menées à l'INSERM sur des questions de santé publique, telle celle de l'amiante).

Le paysage des rapports entre expertises scientifiques et décisions publiques s'est donc largement

14. Jacques Theys, « Le savant, le technicien et le politique », dans *La nature en politique*, sous la dir. de Dominique Bourg, L'Harmattan, 1993.

15. Cette appellation rassemble désormais aussi bien de grands organismes de recherche « fondamentale » (CNRS, INSERM) que certains organismes de recherche plus « appliquée » (INRETS, CEMAGREF).

16. Loi du 15 juillet 82.

17. Maurice Claverie, P. Petiau, *L'expertise dans les établissements publics de recherche*, note du ministère de la Recherche, 1993.

18. M. Claverie, P. Petiau, *op. cit.*

diversifié en France ces toutes dernières décennies, et la figure de l'expert y a globalement gagné en visibilité et en autonomie. Le revers possible de cette évolution réside dans une fragilisation de l'expert : malgré la prudence désormais largement affichée du milieu scientifique face à l'incertitude persistante, voire croissante, liée aux avancées du savoir, les experts sont de plus en plus fréquemment et rapidement entraînés à conseiller explicitement les décisions publiques, et ce d'autant plus bien sûr qu'elles sont « à risque ». Et l'acte d'expertise, devenu visible et tangible, devient rétrospectivement jugeable, à l'aune des conséquences de la décision qui s'y fonde.

Cette dernière possibilité, tout à fait nouvelle, inquiète désormais bon nombre de nos modernes experts ; et dans le contexte actuel de montée en puissance de la machine juridique, liée à ce que certains appellent « une résurgence sociale de l'accusation »¹⁹, il est en effet devenu difficile de parier sur leur totale impunité, en cas de catastrophe ou de dysfonctionnement grave consécutif à des décisions (ou des non-décisions) les concernant directement. Quelques « affaires » récentes, en France en tout cas, ont été l'occasion d'une mise en accusation, personnelle et pénale, d'experts scientifiques, parfois au motif, peu défini pour l'instant mais déjà largement mis en avant par certains, du « principe de précaution ».

Plus tout à fait « celui qui vient après coup pour dire le vrai », plus vraiment non plus technocrate formel et invisible, l'expert pourrait ainsi passer progressivement à une situation plus dangereuse et inédite de responsabilité personnelle vis-à-vis de ses actes, et même, vis-à-vis de ses absences d'intervention, dans des situations où il pourrait lui être postérieurement reproché de ne pas avoir suffisamment pesé sur la décision publique : plutôt que de voir dans ce dernier avatar de l'expertise scientifique une régression de notre fonctionnement social, peut-être faut-il y entrevoir, en creux, le signe de la nécessité d'une remise à plat des rapports entre expertise scientifique, exercice de la démocratie et décision publique, et à tout le moins une interrogation quant aux « limites de l'expert »²⁰.

19. Paul Ricoeur, « Le concept de responsabilité », *Les équivoques de la responsabilité*, Esprit n° 11, nov. 94.

20. Hans-Georg Gadamer, « Les limites de l'expert », dans *L'héritage de l'Europe*, Rivages, 1996.